

日本外交是否具备普遍性

必须重新构筑公共外交战略

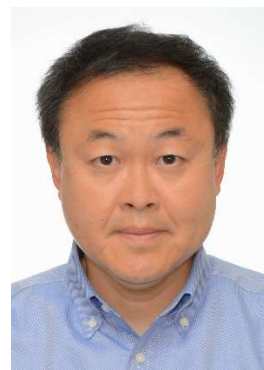
渡边靖（庆应大学教授）

在“自由国际秩序”（Liberal International Order）发生动摇的形势下，如果日本的公共外交仅仅只是依赖于文化的特殊性，将是不够充分的。现阶段，外交空间从“谈判的技术”扩大到“设置议题、制定规范”，就此我将提议与其相符的新指针。

去年秋季，中国共产党召开党代会和美国总统特朗普访问中国这两大活动相继进行，我有幸在北京大学稍事停留，得到了与众多学术界人士及专家交换意见的机会。

给我留下深刻印象的是中国方面强调“民主主义”的负面影响，并将其作为共产党一党执政正当化的依据。按照他们的理论是这样的：民主主义（就像资本主义制度下的企业）只考虑短期利益。政客和政党只关心下届选举，一味迎合选民，无法制定中长期的国家策略。其结果便是导致了“特朗普现象”和“英国脱欧(BREXIT)”所象征的民粹主义的崛起等。由此延伸开来，目前中国盛行着这样的论调，即

“与民主主义相比，中国式的执政模式对世界而言具有更高的通用性”，以及“中国领导国际秩序的时机已到”。



渡边靖（庆应大学教授）

欧美的软实力在全球化浪潮下产生动摇

先不管这种理论手法如何，但自从第二次世界大战后一直以来引领“自由国际秩序”的“民主主义”在欧美确实出现了动摇。对社会多样化的宽容度有所降低，对学术人士及专家的不信任有所扩大，煽动分裂及对立的政治手法盛极一时。最近的形势也被称为“自由疲惫”，看起来就好像是欧美的软实力正在进行自我毁灭。

并且，这一切并不能归咎于某位政治领袖的个人资质，而是根深蒂固的结构性问题。也就是说，针对产业结构的变化、社会差距的扩大、中产阶级的缩小、移民劳动者的增加等情况，现有的政治及社会系统无法作出应对，这才是问题所在。更进一步可以说，全球化资本主义、国家主权和民主主义这三种制度能否共存才是其根源性的问题，这也被称为“全球化的三难选择”（丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)教授）。

比如以美国为例，特朗普政权即使最长将在六年后结束，但是，只要这种结构性问题依然遗留下来，那么，“美国优先主义”的理论和力学还会持续给美国的软实力带来影响。正是出于这一点，我才无法像提出软实力理论的约瑟夫·奈（Joseph Nye）教授（哈佛大学）那样，对美国的软实力今后抱有乐观的态度。

即便如此，我们也没有必要过度地悲观。因为在欧美社会，与“自由疲惫”相抗衡的对抗性言论仍然相当活跃。特朗普总统攻击对自己作出批评的美国国内媒体，称它们为“假新闻(fake news)”之后，美国的350份报纸在2018年的8月份纷纷撰写社论作出反击，这便是很好的例子。奈教授将这种自我批评、自我修正的力量称为“偏软实力”，而这正是中国在现行政治体制下，至今仍然无法拥有、今后也无法获取的能力。

“锐实力 (sharp power)” 论的射程

现在，中国及同样属于威权主义国家的俄罗斯正在受到瞩目，这不是因为其“偏软实力”，而是因为其“锐实力”，也就是以引导对方国家舆论为目的的情报工作能力。欧美的软实力重视情报的双向性，但与此形成对比的是锐实力在本质上是单向性的，而且其特点恰恰在于专门攻击对方系统的开放性及其漏洞。

我在拙作《文化与外交》（2011年）一书中也谈及这个话题，我曾于2010年秋季造访过南太平洋的瓦努阿图。此行目的是为了了解中国在该国实施的用英语播出的国际电视的现状。对中国而言，瓦努阿图不仅是位于前往南美的远程航线上大致位于中间点的战略要塞，同时，这个国家也是差点于2004年（虽然只是很短一段时间）跟台湾建交的危险存在。中国对瓦努阿图的支援，从国会议事堂到市内蔬菜水果市场的屋顶遍及各处，中国还无偿提供了接收国际节目的卫星天线。而且，瓦努阿图政府还在信息基础设施中采用了中国制造的系统。

自那以后又过去了八年的时间，同样的情况如今在亚洲和非洲等地也已经可以频繁地目睹与耳闻。有怀疑称中国在今年7月进行的柬埔寨大选中也进行了网络干预。人们还担心中国将对明年的印尼总统大选以及菲律宾中间选举等作出干预。

俄罗斯对2016年美国大选的干预已经是众所周知的事实。美国的情报机构也已经提出指责并对其干预今年秋季的中期选举保持警戒。

2017年4月，美国国务院成立了由公共外交专员管辖的“全球参与中心”。由于公共外交与间谍活动之间的界限模糊不清，该中心专门监控外国及恐怖组织的信息活动。

话说回来，即便锐实力是数字时代的“魔鬼”，但也正因为是数字时代，这种信息活动很容易被察觉。关于俄罗斯对美国大选的干预，媒体在2016年夏季已经屡次作出了报道。GEC关注民营组织的高水平信息分析能力，并非亲自开展调查，而是将自身的主要任务视作为这些组织提供资金。

当然，即使锐实力钻了自由且开放的民主主义国家的漏洞，但是，民主国家却根本不可能开展同样的信息活动。而且，一旦民主国家出于对锐实力的戒备而自行关闭自由开放的社会模式，这恰恰中了对方的圈套。把位于道德制高点上的对手

拉下来，使其掉落到与自己相同的高度，也就是引诱对手主动破坏自身软实力，这才正是对方最想看到的局面。

由于特朗普总统对俄罗斯的干涉表现出令人匪夷所思的宽容，但反过来却正在加强对美国情报机构和媒体的施压，从这个意义上来说，他的存在对中国和俄罗斯来说可能是理想的。而另一方面，中国和俄罗斯必须意识到，自身推出的“软实力”战略已经作为锐实力遭到警戒，从中长期来看，这将进一步降低自身的话语力。

公共外交中对普遍性的凝视

在考虑这些背景和脉络时，不言而喻的是日本需要体现的基本价值是维持“自由国际秩序”。日本虽然是世界第三大经济体并拥有先进的技术，人口超过1亿，是一个稳定的民主国家，却没有称霸世界的野心。（除了中国、韩国、北朝鲜等以外的）其他国家对日本的感情和信赖度都非常良好，这一点是日本的财富。此外，日本还通过与欧盟（EU）及东盟（ASEAN）的经济合作协议（EPA），以及由11个国家签署的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP, 或称TPP11国），正在为扩大自由贸易做出贡献。日本与美国、澳大利亚、印度等提出的“自由开放的印度太平洋”构想不仅从安全保障的角度，同时从发展中国家的基础设施开发及社会开发的角度来看，均有着重要的意义。

日本的外交往往被批评为是“美国的跟屁虫”，但当我们看到日本对TPP 11的主导、对《巴黎气候变化协议》以及《伊朗核协议》的支持、继续保留日本驻以色列特拉维夫大使馆等，可以发现这一说法有失偏颇。鉴于周边安全保障环境的严峻程度，日本不能以与欧洲各国相同的方式对抗美国。日本有必要在保持平衡感的同时，发挥智慧和诚意，使美国继续保持居于自由国际秩序的一方。

以往在讨论日本的价值观和软实力时，往往存在着过于强调日本的“特殊性”之倾向。虽然长期以来，日本的公共外交也将主轴放在文化、艺术和语言方面，那只是因为“特殊性”有着较强的话语力。近年来的“酷日本”策略及“吸引海外游客”的手法基本上是其延伸。

其结果便是该手法可谓是获得了成功。在英国的公关公司波特兰通讯每年夏季公布的“软实力30”排行榜的最新版（2017年版）上，日本位居第五（上一年度排名第六）。从这里也可以看到日本的文化和传统正在受到高度的评价。

当然，这种诉诸“特殊性”的手法毫无错误。对于国外的年轻一代来说，通往“日本”的门户非为“经济”而是“文化”。它对于普及对日本的基础认知极为有效。然而，另一方面，我们也可以认为，诉诸于“普遍性”的手法似乎还有着巨大的成长空间。

正如我在拙作《文化与外交》一书中所写，从被批评为“金钱外交”的20世纪90年代以来，日本的公共外交开始转向强调国际贡献和国际合作。事实上，日本积极投入从开发援助到人道支援、以及与和平建设这些（广义的）人类安全相关的活动，这些活动开始被视作公共外交的重要组成部分。这一点可以说是一个典范转移。

时至今日，日本肩负着维护“自由国际次序”这个重大的职责。今后日本的价值和软实力要求日本发挥迄今为止的积累，进一步增加在“普遍性”领域的话语力。随着行使军事力量的门槛有所提升，经济的相互依赖进一步加深，在国际政治中，各国开始竞争各自在现状规则、设定议题和确立规范方面的话语力。单单诉诸日本的“特殊性”是远远不够的。

外交本身趋于公共外交化的时代

公共外交本身并非目的，归根结底它只是实现政策目标的手段之一。因此，如果我们强调日本的“普遍性”，那么从日本的国家利益能与国际利益重叠的思路出发来设计各项政策将会成为起点。不良产品（政策）将难以吸引客户（国际舆论），假如与实物（现实）之间的差距过大，那么就会丧失信用。举例来说，在2020年的东京奥运会和残奥会中，将日本的“特殊性”放在最前列而制作的项目及表演，基本上一定会获得关注并得到高度评价。

另一方面，其“普遍性”又如何呢？今年3月，我有机会参加了在巴黎的法国战略研究基金会（FRS）举行的有关体育外交的研讨会，我所收到的来自听众最多的提问是关于“东京奥运会的存在理由”。虽然官方宣传的理念是包含环境和人权在内的广义的“可持续性”，但这一理念本身缺乏新意。我们似乎有必要进一步发挥创意和才智，而不是仅仅只是以相关人士的自我满足和自我赞美而告终。

在该研讨会上，我收到了来自观众的这样一条意见，“夏季奥运会今后将依次在均为发达国家的东京、巴黎（2024）、洛杉矶（2028）等地举办，这是近年来罕见的。希望贵国能清楚地表明日本的奥运会将与中国或俄罗斯有何不同之处”，对此，比方说我们可以创办一个三大城市合作的计划。此外，在今年的平昌冬季奥运会上，韩国与朝鲜共同迈向和平的姿态引起了全世界的关注。虽然招来了“政治利用”的批评，但现代奥运会最初便是起源于和平运动的一环。包括“奥林匹克停战”在内，我们应该有机会利用东京奥运会，调解并上演受到全球关注的“和解”与“缓和冲突”。

在思考今天的公共外交之际，这一点将具备深远的意义。

在谈论公共外交之际，过去我们往往关注其工具。也就是语言教育、文化艺术项目、人员交流、知识对话、国际广播及国际援助等。当然，这些工具未来也将继续发挥重要的作用。

然而，与这种终归还是较为“狭隘”的公共外交相比，近年来外交本身已转化为公共外交。即使是南北首脑会晤和美朝首脑会晤，我们可以看到，在走向实现的每一步程序中，恰恰正是在争夺现状规则、设定议题和确立规范方面的话语力，也就是公共外交本身。公共外交已经不应该再由负责公共外交的专门部门来处理。当然，传统在狭义上负责公共外交的部门仍然不可或缺。但是，将外交和政策本身视为“大型公共外交”的观察角度将变得越来越重要。

从今年的冬季至春季期间，我在华盛顿的伍德罗·威尔逊国际学者中心停留了一段时间，在公共外交的专家之间，面对外交本身公共外交化的趋势，其中（狭

义的)公共外交所独有的利基具体应该从哪里去体现?归根结底,什么才是“外交”?这些都引起了他们热烈的讨论。关于日本的公共外交,从单项工具来看,虽然存在着大大小小的课题,但整体上在外国专家中均获得了高度的评价。但另一方面,日本是否将外交本身视为“大型公共外交”,在这一点上还是给人留下了冲击力较为欠缺的印象。

日本已经不再像以往那样每年上演总理大臣的更替。通过G7和G20,日本切实提升了自身的存在感。我也想在此期待日本实现受到国际社会另眼相看、诉诸“普遍性”、具备冲击力的“大型公共外交”。

[译自《外交》, Vol. 51 2018年9/10月刊, 本文经城市出版社同意翻译转载。]

渡边靖

庆应大学教授

1997年获得美国哈佛大学博士学位。专业是美国研究、文化政策论。著有《重新捕捉〈文化〉》《永不沉落的美国》《文化与外交》等大量书作。
